

## Una aproximación política

# Las desigualdades en el Chile de hoy

Carlos Huneeus\*

**En el tema de la inequidad, en general se hace referencia solo a las desigualdades en los ingresos. Este artículo apunta a la desigualdad en el ejercicio del poder, y a la necesidad de tomar medidas en diversos ámbitos, que presionen por una mayor igualdad y por una mejor calidad de nuestra democracia.**

La crítica a las desigualdades ha caído como un balde de agua fría sobre la nueva democracia que ha tenido el doble éxito de consolidar el orden institucional y tener un desempeño económico impresionante en la historia de Chile y en América

Latina. También ha caído sobre el actual gobierno, en que los partidos de izquierda tuvieron una mayor presencia en los ministerios, afectando la evaluación final del mandato del presidente Lagos.

Ha predominado una visión doblemente restringida de las desigualdades: limitada a la inequidad en los ingresos de las personas y a la educación como el camino para corregirla. Esta visión tiene el inconveniente de reducir el problema a una dimensión económica, prescinde de sus manifestaciones políticas y culturales, se concentra en una propuesta que tiene efectos de mediano y largo plazo y, por último, desconoce los importantes avances en los derechos políticos y sociales de los sectores de bajos salarios.

Los avances en la disminución de las desigualdades políticas desde la inauguración de la democracia en 1990 son considerables. En primer lugar la reforma de la justicia, que permitirá una mayor equidad en su acceso; el plan Auge, con importantes beneficios a los sectores populares en términos de una mejor atención de salud; la reforma a la ley del consumidor, que fortalece los derechos de los consumidores y les permite organizarse para exigir su cumplimiento.

Estos logros desmienten las afirmaciones de que no se han producido avances en la disminución de las desigualdades, como se escucha desde la derecha y desde la izquierda extraparla-

mentaria. Hay progresos, sin duda, pero ellos son insuficientes para contrarrestar los efectos de las inequidades económicas y políticas.

## EL ORIGEN DE LAS DESIGUALDADES

La atención sobre las desigualdades de los ingresos de las personas, es decir, las que se producen entre un grupo reducido de personas que concentra una inmensa proporción de la riqueza nacional y la inmensa mayoría de los chilenos que tiene que contentarse con una pequeña proporción del mismo, describe la *consecuencia* y no se refiere a las *causas* de las desigualdades. Ellas se deben a una cuestión política: la estructura de poder de la sociedad. Esta es la interpretación que se encuentra en los libros de texto de sociología y ciencia política. Si se busca disminuir las desigualdades se requiere hacer un esfuerzo en niveles distintos, como en el económico —donde deben producirse iniciativas en el mundo del trabajo—, en el sistema político y en ámbitos sociales y culturales, para hacer una sociedad más abierta, con menos discriminaciones sociales y hasta raciales.

Este es un problema complejo no sólo por la fortaleza y diversidad de sus raíces, sino además por la magnitud de los intereses involucrados y los antagonismos de los que se verán afectados con su resolución. Sin embargo, resolverlo es una tarea inevitable, porque las desigualdades perjudican a millones de chilenos que ven disminuidas sus posibilidades de alcanzar una mejor calidad de vida, dañan la democracia, pues provocan desafección y desconfianza en los ciudadanos respecto de

las instituciones y las elites y debilitan la legitimidad del sistema económico porque allí se ven con claridad.

## CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS

Las desigualdades económicas importan porque tienen enormes consecuencias políticas. Desde Aristóteles, los estudiosos de la política se han preocupado de las consecuencias de las desigualdades económicas, porque crean condiciones que favorecen a los gobiernos despóticos. Tocqueville le dio una enorme importancia a la igualdad, que había sido un factor que ayudó al desarrollo de la democracia en los EE.UU. del siglo XIX, y advirtió sobre la tensión que se produce entre la búsqueda de la igualdad y de la libertad, porque los individuos, si tienen que optar, prefieren la primera.<sup>1</sup> Robert Dahl resaltó el potencial de inestabilidad política en países con profundas desigualdades económicas y sociales, porque crean resentimientos y frustraciones que pueden transformarse en acciones de protesta que amenazan la estabilidad política.<sup>2</sup>

Las desigualdades económicas dañan la calidad de la democracia porque los que poseen más recursos tienen mayores posibilidades de influir en las decisiones públicas para obtener beneficios.<sup>3</sup> Además, tienen medios para influir en las elecciones, pudiendo contribuir al financiamiento de las campañas de parlamentarios y alcaldes, dañando el principio de la igualdad que debe imperar en los comicios (“un hombre, un voto”). De ahí que las democracias se esfuercen por disminuir la influencia del dinero en las elecciones, poniendo límites al gasto en las campañas y entregando un financiamiento público. Chile ha dado pasos en esa dirección, pero sin duda que falta bastante por hacer.

En el plano de las relaciones sociales se dan también las desigualdades de *status* y prestigio, originadas en los contactos sociales o en las formas de vida existentes en una sociedad. Es



Las desigualdades perjudican a millones de chilenos que ven disminuidas sus posibilidades de alcanzar una mejor calidad de vida, dañan la democracia, pues provocan desafección y desconfianza en los ciudadanos respecto de las instituciones y las elites y debilitan la legitimidad del sistema económico porque allí se ven con claridad.

la distinción que hizo Max Weber entre clase y *status*<sup>4</sup> Los medios de comunicación pueden discriminar a favor de ciertos grupos o personas, a los cuales se les asignan determinadas vir-

\* Director ejecutivo de la Corporación CERC y profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

1 Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América* (Madrid: Alianza Editorial, 1980), especialmente tomo 1.

2 Dahl, Robert A., *Polyarchy*. (New Haven: Yale University Press, 1971).

3 Para conocer algunos indicadores de la calidad de la democracia y de igualdad, Diamond, Larry y Morlino, Leonardo, “The Quality of Democracy. An Overview”, *Journal of Democracy*, vol.15, Nr.4, octubre 2004, pp. 20-31.

4 Weber, Max, *Economía y sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica, 1944).

tudes, fortaleciendo así las desigualdades. Por ejemplo, el suplemento de *La Segunda* “Mujeres líderes” define a estas como profesionales exitosas, de clase media o media-alta y alta, atractivas y mayoritariamente de derecha.

El sistema educacional también puede aumentar las diferencias de *status*, privilegiando a ciertos grupos o individuos, que tienen mejores posibilidades de acceder a posiciones de responsabilidad en el sistema económico y tener ingresos más altos, reforzando así las desigualdades económicas.

La peor condición para un país se da cuando, junto a las desigualdades económicas, existen desigualdades de *status* que se superponen a aquellas, con lo cual se refuerza la estructura de las inequidades. Un rico de clase alta cuenta con mayores posibilidades de ejercer más poder e influencia que un rico que no proviene de ese grupo social.

**La peor condición para un país se da cuando, junto a las desigualdades económicas, existen desigualdades de *status* que se superponen a aquellas, con lo cual se refuerza la estructura de las inequidades.**

## DESIGUALDADES DE PODER

Las desigualdades económicas en Chile se explican por factores históricos de carácter político-institucional, que tienen que ver con la forma en que el país enfrentó el tránsito de una sociedad tradicional a una de tipo moderno y avanzó de una democracia de participación limitada a una de masas. La característica de ambas transiciones es que se efectuaron muy tardíamente y sin poder consolidarse, porque fueron interrumpidas por el golpe militar de 1973 y el régimen autoritario que debilitó a los partidos, a los sindicatos y a las organizaciones asociativas voluntarias. El retraso en la modernización en el campo fue la expresión más notoria de la tardía superación de los elementos tradicionales de la sociedad chilena. Sólo en 1970 se dio el derecho a voto a los analfabetos, con lo cual se cerró el ciclo de los esfuerzos por establecer una democracia que permitiera sufragar a todos los chilenos mayores de 18 años.

La estructura de poder fue luego influida por la transformación económica producida por las políticas neoliberales impulsadas por “los Chicago boys” durante el régimen autoritario. Estas políticas se propusieron cambiar de raíz las relaciones entre la economía y el Estado, en términos de hacer del empresario privado —y de cierto tipo de empresario— el centro de la actividad económica. A través de privatizaciones se desmanteló el Estado, con enormes desplazamientos de riqueza, surgimiento de una clase empresarial formada en una dictadura y con rasgos culturales y políticos marcados por ese contexto, y debilitamiento de las capacidades del Estado para desempeñarse en las funciones sociales de educación y salud.

Esas reformas económicas se insertaban en un proyecto político impulsado por Pinochet y “el gremialismo” que buscaba asegurar la continuidad de la coalición civil que controló el autoritarismo para después que los militares regresaran a sus

cuarteles y que se consagró en la Constitución de 1980.<sup>5</sup>

La desigualdad en Chile de hoy es de poder: una minoría concentra la riqueza, tiene acceso privilegiado a los medios de comunicación y al poder educacional y tiene un alto grado de organización con instituciones que le permiten articular sus intereses ante el poder político y la sociedad. No es una casualidad que la agenda pública esté dominada por ópticas cercanas a los intereses de este sector. La mayoría ciudadana tiene un bajo nivel de organización, no cuenta con instituciones tan fuertes como las de la minoría, que luchan por sus intereses.

En Chile la organización de los asalariados es muy débil y los esfuerzos por mejorarla chocan con una arquitectura institucional fuertemente enclavada en el régimen militar. Como hemos argumentado en otro lugar,<sup>6</sup> el proyecto de moderniza-

ción económica del autoritarismo no fue neutral políticamente, sino que se propuso crear las condiciones para un sistema económico y político favorable a los grupos conservadores y fue muy hostil a los sindicatos y los partidos de centro e izquierda que habían dominado la política desde fines de los años 50. Diversas iniciativas apuntaron en esa dirección, como el debilitamiento de las organizaciones de los trabajadores para establecer un tipo de relaciones capital-trabajo con preponderancia del primero. Se desconfió de los derechos de los profesionales a la asociatividad, reduciendo los colegios profesionales a simples asociaciones gremiales, sin mayores facultades respecto de sus afiliados.

En ese contexto de debilitamiento de las instituciones surgieron poderosas organizaciones empresariales, con un alto nivel de afiliación y con dirigentes que tienen un alto sentido corporativo, que participaron en el autoritarismo y cuyas posiciones políticas son a favor de los partidos de derecha. A pesar de los cambios en los últimos años hacia dirigentes más pragmáticos, no hay ruptura en la cúpula patronal con las posturas de desconfianza hacia los sindicatos, de rechazo a la negociación colectiva entre empresarios y trabajadores y concepciones de las relaciones capital-trabajo en beneficio del primero.

Una estrategia para enfrentar las desigualdades no puede evitar modificar este tipo de relación capital-trabajo, debe tomar medidas para recomponer la organización de los trabajadores y, por último, debe fortalecer las instituciones públicas que protegen los derechos de estos. De ahí que no corresponda convertir a la Dirección del Trabajo en una organización independiente del gobierno, de carácter “técnico”, porque corre el peligro de debilitarse por el asedio de los intereses empresariales.

5 Huneus, Carlos, *El régimen de Pinochet* (Santiago: Editorial Sudamericana, 2000).

6 Huneus, Carlos, *op.cit.*

Hemos dicho que el problema de las desigualdades no es básicamente económico, sino que político y que su origen se encuentra en la estructura de poder y, específicamente, en el desequilibrio existente en el grado de organización entre los grupos sociales que tienen riqueza y los que no la poseen. Esta asimetría de poder se encuentra, además, en un país en que sectores de elites y cierta prensa escrita promueven una “hegemonía cultural” dominada por visiones neoliberales de la economía y de la política. Esa mayor pluralidad no se ha expresado en todos los ámbitos, como el económico y el político. El énfasis en la promoción de las libertades individuales no va acompañado por promover la disminución de las desigualdades en el sistema económico y pareciera que se resalta lo primero para desviar la atención sobre las inequidades económicas y sociales.

### SUPERAR LA TESIS DEL RIESGO

Una política de disminución de las desigualdades no genera consenso, sino discrepancias porque hay diferencias en el diagnóstico de su naturaleza y en las propuestas. Ya se aprecia una oposición a esa política pues se ve que con ello se inicia un cambio político de proporciones, recurriendo al argumento del riesgo que, según Hirschman, ha sido frecuente en situaciones de cambio de la estructura de poder.<sup>7</sup> Los cambios institucionales —dicen sus opositores, según este autor— provocarían un alto riesgo para el país, poniendo en peligro todo lo alcanzado hasta ahora. Este tipo de argumento, que Hirschman atribuye al pensamiento reaccionario, es utilizado, por ejemplo, por David Gallagher, del Centro de Estudios Públicos (CEP), en su columna en un diario con el sugestivo título, “Un modelo en peligro”, cuando escribió que para enfrentar las desigualdades “(se) requiere un profundo esfuerzo, sobre todo en educación” y no “cabe dar golpes demagógicos de oratoria, que no hacen sino resucitar las odiosidades del pasado”.<sup>8</sup> Con el argumento del riesgo, mejor seguir con la actual situa-

ción, mantener el *statu quo*.

Este complejo escenario institucional impide avanzar en una política de consenso para disminuir las desigualdades, porque los que tienen más poder poseen mayor capacidad para influir en la definición de los contenidos de la agenda pro equidad, que los sectores que tienen una débil organización. Casapiedra es la catedral de los primeros, y no existe un sitio similar para los otros. El gobierno no puede suplir esta desigualdad de poder, porque será objeto de presiones por parte de los actores poderosos.

Como no existen, todavía, actores con organización sufi-



**El problema de las desigualdades no es básicamente económico, sino que político y que su origen se encuentra en la estructura de poder y, específicamente, en el desequilibrio existente en el grado de organización entre los grupos sociales que tienen riqueza y los que no la poseen.**

ciente para impulsar acciones de protesta que presionen por una mayor igualdad, hay una tendencia natural a mantener el *statu quo* y seguir el atajo de la discusión sobre la educación y su impacto en las desigualdades.

<sup>7</sup> Hirschman, Albert O., *The Rethoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy* (Princeton: Princeton University Press, 1991). La versión en castellano cambió el término reaccionario por intransigencia: *Retóricas de la intransigencia* (México: Fondo de Cultura Económica, 1991), pp.17-18.

<sup>8</sup> *El Mercurio*, 13 mayo 2005, A3.

Para mejorar la calidad de la democracia se requiere tomar medidas para disminuir las desigualdades, sin miedos, que abarquen el sistema político, económico y cultural. Esto implica una variedad de decisiones. En primer lugar, restablecer la igualdad de los derechos ciudadanos y hacer automática la calidad de ciudadano, como ocurre ahora con el servicio militar obligatorio. Todos deben ser ciudadanos y no sólo los que tienen interés, que son los que tienen más educación y, por ello, más ingresos. El país debe hacer un esfuerzo por inscribir a los jóvenes, porque eso promoverá demandas en otras partes del sistema político, como tener mejor calidad en la educación superior.

En segundo lugar, debe haber igualdad en la competencia electoral, con la participación de todos los partidos, no sólo los existentes, que forman un cartel que se cierra ante posibles competidores. Supone que el Partido Comunista tenga derechos a elegir sus representantes en proporción a su peso electoral y no seguir excluido como lo fue durante “la ley maldita” (1948-1958).

En tercer lugar, es necesario poner el problema del trabajo en el primer lugar de la agenda política e impulsar medidas que restablezcan la igualdad de derechos y posibilidades de trabajadores y empresarios, lo cual requiere un fortalecimiento de las organizaciones de los primeros y de las instituciones que deben velar por sus derechos. En vez de ignorar a los sindicatos y

mirar cómo se debilitan más, es necesario ayudar en su modernización.

La experiencia internacional muestra que los países con menos desigualdades tienen un orden institucional con una distribución pluralista del poder, con organizaciones de empresarios y de trabajadores que tienen un poder similar, que les permite articular sus respectivos intereses en un plano de igualdad y no de desigualdad como es en el Chile de hoy.

En cuarto lugar, adoptar una visión secular del mercado y no ideológica, que lo considere de acuerdo a las funciones que le corresponden, pero teniendo en cuenta también sus debilidades.

Por último, hay que enfrentar el desafío de buscar una disminución de las desigualdades sin dejarse presionar por el miedo a las dificultades que provocará la definición de las políticas que apunten en esa dirección, porque el disenso es necesario.<sup>9</sup> La tesis del riesgo, como dice Hirschman, es una pésima consejera, porque es la que han empleado quienes han dado la espalda a los grandes problemas que han aquejado a los países y que, cuando no se solucionan oportunamente, explotan con gran fuerza, provocando daños en el sistema político y económico. ■

9 Sunstein, Cass R., *Why Societies Need Dissent* (Cambridge: Harvard University Press, 2003).